

戦後京都市における「住所不定者」対策と更生施設 ——昭和 30 年代の「浮浪者」と「京都市中央保護所」を中心に

加 美 嘉 史

〔抄 録〕

本研究は戦後京都市の住所不定者対策を考察するものである。本稿では特に「浮浪者」の収容保護を行う更生施設「京都市中央保護所」の再編整備が行われた昭和 30 年代に焦点をあて、京都市の住所不定者対策がどのように展開されたのか考察した。当時、浮浪者は国際観光都市・京都の美観を損なう存在と見なされ、度重なる「狩り込み」による取り締まりを受けていた。特に稼働能力のある浮浪者に対しては狩り込みによる検挙、中央保護所における一時収容と他地域への移送がセットで行われた。浮浪者に対しては中央保護所への収容保護を前提とし、一時収容に制限・限定する市の住所不定者に対する保護行政の特殊な枠組みはこの時期に形成された。このような更生施設における短期保護を原則とした戦後京都市の住所不定者対策の基本的フレームワークは 1990 年代まで維持・継続された。

キーワード：住所不定者 浮浪者 更生施設 京都市中央保護所 生活保護

はじめに — 研究目的 —

近年の「雇用の非正規化」、賃金水準の下落といった労働の崩壊、そして社会保障制度の脆弱化は低所得層を増大させ、相対的貧困率の上昇や格差拡大をもたらしている。2015 年度から実施された生活困窮者自立支援法も、その不十分さはともかく、今日の貧困の深まりに対する対策の必要性を示すものに他ならない。筆者は 1990 年代以降の貧困問題の広がり象徴的に示すものとして「ホームレス」問題、「ネットカフェ難民」など住居と社会との関係性の喪失を伴う貧困問題に着目してきた。

ところで第二次大戦後の住居を喪失した生活困窮者としての「住所不定者」への対策は戦後混乱期の「浮浪者・浮浪児」に始まり、高度経済成長期には東京・山谷、大阪・釜ヶ崎など「寄せ場」の日雇労働者対策の一環として行われてきた。一方、大きな「寄せ場」のない京都等の都市でも独自の住所不定者対策は行われているが、その関心度は低く、先行研究も少ない。そこで本稿は戦前からの六大都市・京都市に焦点をあて、戦後京都市の住所不定者対策がどのような背景と構造のもとに実施されたのか検討することを目的としている。

戦後京都市の住所不定者対策は戦災による浮浪者収容にはじまるが、昭和 30 年代における更生施設「京都市中央保護所」の再編整備によって住所不定者対策のフレームワークが形成されたと考えられる。そのため本稿では特に昭和 30 年代の浮浪者の実態、中央保護所に関する

行政資料や新聞記事をもとに市の住所不定者対策がどのように形成・展開されたか検討する。そして現代の「ホームレス」対策へと至る歴史的系譜から、その対策の選別性、制限的適用が生み出された構造を明らかにしていきたい。

1. 戦後の「住所不定者」対策に関する先行研究と本研究の視角

(1) 「浮浪者」の定義

「浮浪者」や「乞食」をめぐる言説は時代と社会体制の変化に伴って大きく変化してきた。山折哲雄は中世社会の「乞食」には「侮蔑と賤視の対象」の側面だけでなく、一方で「畏敬の対象」でもあったと指摘する。中世の乞食には「神の祝言を運ぶ芸能者」の役割を担う者の一面があり、そこには侮蔑やスティグマだけでない人間像を見出すこともできる（山折 1987: 113-114）。

ところが、近代社会の発展とともに浮浪者、乞食は怠惰の象徴的存在と捉えられるようになり、侮蔑やスティグマの視線は強化されていく。戦前、丸山鶴吉は浮浪者を次のように定義した。「終日乞食廻って居る乞丐者や、搔^{かた}凌ひや小盗をして居る真の無宿の漂浪者や、所謂博徒、破落漢^{ごみつき}や、更らに進んでは、木賃宿に泊まって、どうにかこうにか、日々の生を営んで居るものも皆この浮浪者の内に数へねばならぬ」（丸山 1913: 123-124）。浮浪者を木賃宿宿泊者を含む「不定居的細民」として今日の「ホームレス」の定義よりも広く定義すると同時に、反社会的存在者としての意味もその中には含まれている¹⁾。

昭和恐慌期頃に入ると浮浪者よりも、失業労働者としての意味を含んだ「ルンペン」という言葉が頻繁に用いられるようになる。1927年の金融恐慌、1929年の昭和恐慌に伴う失業問題の激化は浮浪者を可視化させ、浮浪者を失業問題との関係で捉え直す必然性を生じさせたといえる。「失業者のルンペン化」という観点で浮浪者問題は認識され、ルンペンを「真性ルンペン」（常習ルンペン）と「疑似ルンペン」に分類し、類型別対策の必要性が提起された（岩田 1995: 45-48）。

第二次大戦後も住居を喪失した生活困窮者は浮浪者と呼ばれ、「狩りこみ」によって取り締まりを行うとともに施設収容を行った。この浮浪者という言葉の使用時期は自治体によって異なるが、京都市民生局では1979年3月発行の『生活保護の概況』まで浮浪者と記していたが、1981年2月発行の同書では「住所不定者」に変更している。本研究では戦後から1990年代頃までの住居を喪失した生活困窮者を住所不定者としているが、本稿で考察する昭和30年代は一般的に浮浪者という言葉が使われており、本稿でもそのまま用いている。

なお、今日では住所不定者という言葉も「ホームレス」という用語に置き換えられている。2002年に制定された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」において国は路上（野宿）生活者を「ホームレス」と定義した。シェルターやネットカフェ、簡易宿泊所等で起居する者は「ホームレス」に含んでいない。一方、欧州諸国では「適切な住居」を持たない状

態を「ホームレス」とすることが多く、日本の「ホームレス」の定義は極めて狭いのが特徴である。

（2）戦後大都市における住所不定者対策の特徴

第二次大戦後の住所不定者対策は大都市、とりわけ「寄せ場」（日雇労働市場）を抱えた自治体を中心になされてきたといえる。例えば東京都の住所不定者対策の場合、一般の生活保護行政の枠組みではなく、「寄せ場」の特殊対策とリンクしながら行われてきた側面がある。1960年「山谷第1次暴動」、1961年「釜ヶ崎第1次暴動」以降、国が寄せ場対策に介入するようになり、日雇労働力の供給基地として「健全な労働市場」の育成・整備が進められていく。全国の主な寄せ場は「全国主要青空労働市場地区」に位置付けられ、中でも東京・山谷、大阪・釜ヶ崎、横浜・寿の3地区は「特別地区」に位置づけられた（労働省1984:325-326）。大阪の場合、釜ヶ崎は「あいりん地区」と呼ばれ、府は労働・警察、市は民生対策という役割分担で労働・社会福祉・医療対策を行い、定まった住所のない日雇労働者の短期保護など法外援護も実施されていくことになる。

一方、名古屋市の寄せ場・笹島については3つの「特別地区」のような対策は実施されず、住所不定者対策は「一般行政の枠組み」で対策が行われたとされる。しかし、住所不定者に対する市の生活保護適用は「稼働能力があれば失業その他の理由で困窮していても生活保障の対象とは認めない」という制限扶助的運用で行われ、市の法外援護事業も「年末年始対策」等に限定されていた（田巻1999:231-234）。

岩田正美は自治体による住所不定者対策について「当該自治体に対処すべき『対象』かどうかの検討を必要とする『デリケート』な対象」であると指摘している。そのため一般扶助による無差別平等を原理とする生活保護制度とは別の特殊対策として実施されてきた経緯があるといえる（岩田1995:294-295）。特に稼働能力のある住所不定者に対する生活保護適用は「特別地区」もそれ以外の寄せ場でも制限扶助的運用がなされる一方、自治体独自の法外援護は日雇労働者対策の一環として「特別地区」を中心に行われてきたのである。

本研究が対象とする京都市は戦前から六大都市の一つに位置づけられてきたが、管見の限りでは戦後の住所不定者に関するまとまった研究は見当たらない。経営基盤が脆弱な零細企業が多いという京都の産業構造などから、他地域からの不定住的貧困層の流入は相対的に少なく、他の大都市に比べ都市として閉鎖性が高いとされてきた²⁾。一方で、大規模開発が困難な都市の財政基盤・経済力の弱さを補うためには観光産業を重視する必要があったと考えられる。

戦後混乱期、大都市には浮浪児・者があふれ、「狩り込み」（取り締まり）が行われたが、京都では東京オリンピック開催（1964年）頃までに表面的には「狩り込み」はほぼ姿を消したとされる（川原2005:208）。一方、京都では1984年頃まで京都駅や観光地を中心に「狩り込み」による浮浪者取り締まりは断続的に行われている。その背景には京都の観光都市として

の特徴が何らかの影響を及ぼしてきたと考えられる。

2. 京都市中央保護所の開設と京都市における浮浪者取り締まり

(1) 戦後混乱期の浮浪者と中央保護所開設

第 2 次大戦の敗戦は膨大な浮浪児・浮浪者を生み出したが、他都市に比べ大規模空襲が少なかった京都には住居喪失者の流入が著しく、京都駅や東本願寺周辺には多くの浮浪者・児が集まったとされる³⁾。当時、既存の民間児童施設で浮浪児の収容を行ったが、「それでもなお需要を満たすにはほど遠い」状況であった（京都市児童福祉史研究会 1990:228-229）。京都府は生活困窮者に対する緊急援護対策として生活困窮者緊急生活援護を実施するとともに、戦災者・引揚者および浮浪者で住所のない者や収容を要する者に対する宿泊・収容施設として「北白川宿泊所」「蒲生野収容所」「積慶園北野寮」「積慶園北山寮」「西陣厚生会館」等を新設し、既存施設への委託を行った（京都府立総合資料館 1971:256-257）。

一方、京都市は 1946 年 1 月に「若宮寮」を新設し、浮浪者・児の収容を開始した。1946 年 11 月には市立の浮浪児収容施設として「指月寮」を開設するとともに、同年 8 月「若宮寮」を「京都市中央収容所」に改編した。「京都市中央収容所」の主な任務は「市内各所に^{いしゅう}蟄集する浮浪者は悉皆本所に於いて即時^{しらみのみ}虱蚤の駆除に DDT の散布入浴理髪被服の更衣等身体の清潔を図ると共に、精神的肉体的疾患の有無を診別し、可及的速やかに夫々の適応施設に送致する」と定めた（京都市市政史編さん委員会 2006:504）。

旧生活保護法実施に伴い、1946 年 10 月「京都市中央収容所」は「京都市中央保護所」（以下、中央保護所又は保護所とする）に改名され、京都市直営方式による運営となった。中央保護所は 1950 年の新生活保護法施行、1951 年の社会福祉事業法施行により生活保護法の更生施設に位置付けられ、成人男女の浮浪者等の一時収容施設（定員 150 名）として運営された。中央保護所の収容者数は 1947 年の 24,506 人（延人数）を最高に、年間 16,000～24,000 人を収容したが、戦災等による浮浪者は徐々に減少し、1954 年には収容定員を 50 名と定めた。

(2) 戦後京都市の浮浪者取り締まりと市営簡易宿泊所の開設

①国際観光都市・京都と浮浪者取り締まり

戦後の混乱期を過ぎ、戦災等による浮浪者は徐々に減少したが、京都駅や観光地に多くの浮浪者が確認されている。京都府警本部『犯罪統計書』（昭和 34 年）では 1958 年度の浮浪者数は 2,207 人、一月平均 175 人と記載している。また、1955 年 3 月 21 日の『京都新聞』は「最近京都駅に現れる 1 日の延べ人数は約百人」で、東西本願寺や各寺社を合わせれば浮浪者は「二百人を下るまい」という京都駅鉄道公安官室の推計を掲載している。昭和 30 年代前半、市内には常時 200 人程度の浮浪者がいたと推定される。

このような状況のなか、観光シーズンや年末の時期を中心に京都駅、円山公園など市内観光

地で浮浪者の「一斉取り締まり」（狩り込み）が頻繁に実施された。【表1】は1953年～65年に新聞に報道された京都での浮浪者一斉取り締まり記事の一部である。新聞に掲載されたものはごく一部に過ぎず、浮浪者取り締まりはかなりの頻度で実施されていた⁴⁾。軽犯罪法及び鉄道営業法違反で検挙し、中央保護所収容となるケースが多いが、常習的（悪質）と見なされた浮浪者には逮捕の処分も下された⁵⁾。他方、身柄引き取り人のある者については検挙後に訓戒処分のうえ釈放となる場合が多かった。

表1 新聞に掲載された主な「浮浪者」一斉取り締まり（1953～1965年）

実施日	実施場所	取り締まり人数	掲載紙・掲載日
1953.9.17	京都駅前付近	男38人・女14人	毎日 S 28.9.18 朝刊
1954.10.15	京都駅前・東本願寺付近	男41人・女6人（うち20送検）	朝日 S 29.10.16 朝刊
1954.12.15	京都駅	男27人・女7人	京都 S 29.12.16
1955.7.8	京都駅前	52人	都新聞 S 30.7.10
1955.10.10	京都駅・東本願寺付近	24人（うち逮捕2）	都新聞 S 30.10.11
1956.10.17	京都市全域・福知山市	71人（逮捕5・中保44・釈放22）	京都 S 31.10.17 夕刊
1957.12.20	京都駅	男24人・女5人（中央保護所収容29）	京都 S 32.12.20 夕刊
1958.7	実施日・場所不明	61人（うち13を送検）	京都 S 33.9.14 朝刊
1960.12.14	京都駅	27人（逮捕4・中央保護所移送23）	夕刊京都 S 35.12.14
1962.4.5	京都駅	男53人・女6人（逮捕6・中保36・釈放17）	京都 S 37.4.5 夕刊
1962.10.13	京都駅	男40人・女2人・少年1人（逮捕4・中保21）	京都 S 37.10.13 夕刊
1962.12.6	京都駅	男36人・女3人（逮捕3・連行6・中保27）	京都 S 37.12.6 夕刊
1962.12.18	京都駅	17人（逮捕4・中央保護所13）	京都 S 37.12.18
1963.2.27	京都駅	37人（逮捕2・中保11・訓戒24）	京都 S 38.2.27 夕刊
1963.3.29	京都駅	男27人・女3人（うち逮捕2）	京都 S 38.3.29 夕刊
1963.4.12	円山公園、三条大橋一带	12人（逮捕2・中央保護所収容10）	京都 S 38.4.12 夕刊
1963.5.23	京都駅	男30人・女3人	京都 S 38.5.23
1963.7.10	京都駅	25人（同年5回目の取締り。逮捕5・中保8・精神病院2・説諭10）	京都 S 38.7.11 夕刊 夕刊京都 S 38.7.11
1963.7.25	円山公園、三条大橋一带	23人	京都 S 38.7.25 夕刊
1963.9.18	京都駅	男48人・女5人（うち逮捕3）	京都 S 38.9.18 夕刊
1963.10.18	京都駅	男41人・女5人（うち逮捕8）	京都 S 38.10.18 夕刊
1963.12.18	京都駅	16人（うち逮捕2）	京都 S 38.12.18 夕刊
1964.2.20	京都駅	14人（うち逮捕3）	京都 S 39.2.20 夕刊
1965.7.14	京都駅	21人	京都 S 40.7.14 夕刊
1965.7.20	私鉄高架下、寺境内	32人（うち送検5）	毎日 S 40.7.20 京都版
1965.10.26	京都駅	12人	京都 S 40.10.26 夕刊

資料出所）京都市中央保護所及び京都部落研究資料センター所蔵のスクラップ記事、京都府総合資料館所蔵の新聞記事をもとに筆者が作成。なお、「京都」は京都新聞、「都」は都新聞、「夕刊京都」は夕刊京都である。

京都では浮浪者一斉取り締まりは1980年代半ば続いた。観光シーズン・年末に加え、特に皇族ら賓客の入洛が多い年には「狩り込み」が厳重に行われた様子である。1984年は一斉取り締まりが5回（3・5・10・11・12月）実施され、逮捕者延べ14人、警告者延べ63人に上った。この年は京都で国際伝統工芸博が開催され、博覧会にあわせて皇室関係者の入洛が続いていた（『京都新聞』1984年12月23日）。京都の取り締まりは他都市以上に厳しく行われていた可能性が考えられる。

②「バラック集落」と市営簡易宿泊所の開設

浮浪者の他、住居の定まっていない生活困窮者が多く存在し、簡易宿泊所やバラックに起居していた。1952年12月25日の『京都新聞』は「同所（中央保護所）の予想する市内各所の橋下居住者約二百人、掘立式の小屋に住む約三百人、地域的の土蔵などに住む約二百人、その他約百人計八百人、さらに京都駅付近の簡易旅館に住む人を合わせると千数百人が家なきままにわびしい正月を迎えることになるう」と記している。

昭和20年代後半以降、「京都駅裏」と呼ばれた崇仁地区の屋形町、東之町、西之町、下之町など第2次大戦の建物疎開で空地の地域に「バラック集落」が形成され、住居喪失者が流入した⁶⁾。京都市の『同和地区生活実態調査報告』（1953年）では「戦災その他による浮浪者を中心とするバタヤの集落が地区内に混入して来た」と指摘している（京都市民生局1953:9）。

京都駅裏バラック集落は昭和30年代前半に最も膨張し、東側の鴨川の河川敷にまで拡大した。京都市住宅対策本部『国鉄沿線南部バラック集落の実態調査』（1958年）によると1957年には京都駅裏のバラック集落は615世帯・1,849人に増加している⁷⁾。当時の状況について馬原鉄男は「家出人や浮浪者を一時保護するところの警察署も、一夜明けるとなにかの金をあたえて駅裏に送り込む」ことが常識になっていると述べ、浮浪者の送り込みによってバラック集落全体が「隠れた民間の保護厚生施設」であると指摘した（馬原1959:39）⁸⁾。

京都駅裏バラック集落の膨張は社会問題となり、1956年10月25日の京都市会（第6回定例会）で高山義三市長は「いまあの東海道線と奈良線の間のよそから入って来た人に直ちに莫大な予算を出して、もし家を建てるといたしませんか、直ちにまたよそからここへやって来る。いわば京都市が、日本の浮浪人のたまり場くらいのことにならぬとも限らない」と述べている。その一方で「よそから来ても、すでに当地の小学校に入っている人もあるのでありますから、また永住しようという考えを持っている人もある…そういう人に対しましては、やはり市民として扱いたい」とし、「京都市が全国の浮浪人の受け場」にならないよう対策を立てると回答している⁹⁾。

京都市は1953年2月に「僅少の宿泊費にて一時的に利用せしめ収入の増加を得さずと共に之が生活指導」を行うことを目的に、中央保護所内に社会福祉事業法第2種社会福祉事業の宿泊所「京都市簡易宿泊所」（定員50名）を開設する。また1957年には京都駅裏バラック集落に隣接する東九条に「山王簡易宿泊所」（定員：家族13世帯、単身者24人）を開設してい

る¹⁰⁾。しかし、市営簡易宿泊所の収容規模は少なく、バラック集落が低所得層への低家賃住宅の機能を補完・代替していたと考えられる¹¹⁾。

3. 京都市中央保護所の再編整備

(1) 国による更生施設の整備・再編

更生施設（生活保護法）は戦後混乱期に「浮浪者収容施設」として開設された経緯を持つ施設だが、戦災による浮浪者減少に伴い、国は昭和20年代末頃から更生施設の機能見直し・再編を進めていく。1955（昭和30）年5月18日の厚生省事務次官通知「養老施設、救護施設及び更生施設の設備及び運営について」（以下「収容保護施設運営要綱」とする）では更生施設を以下のように規定した。

- ①第一種更生施設及び第二種更生施設に分類すること。
- ②第一種更生施設は、身体上又は精神上の理由により、養護及び補導を必要とする者のうち、疾病回復者又は軽度の精神薄弱者（浮浪者を除く）を収容する更生施設をいうこと。
- ③第二種更生施設は、浮浪者を収容する更生施設をいうこと。

第一種更生施設は「病氣回復者」「軽度の精神薄弱者」を対象とし、結核入院患者及び精神疾患の回復者を想定している。更生施設再編の背景には1953年頃から本格化した「生活保護の第一次適正化」が影響している。医療扶助費削減を目的とした「適正化」を推進するため結核や精神疾患の長期入院患者の退院後の「受け皿」機能を更生施設に求め、一方で「浮浪者」収容は第二種更生施設に限定し、その縮小を図った。

1956年に『生活保護施設事務必携』が発行され、1957年には厚生省社会局施設課監修の『保護施設取扱指針－生活保護法による保護施設運営指導書－』が出された。同指針では更生施設の機能を「適切な養護及び補導を加えることにより、正常な状態に復帰し一般社会に送り込む可能性があるところに特質がある」とし、更生施設を養護・補導による「自立更生」を目的とした施設であることを明確にした（社会福祉施設研究会1957:18）。

また、第二種更生施設についても「その沿革において浮浪者収容を目的としたため…必ずしも生活扶助を目的とした本来的なもののみであるとは云いがたく、単に簡易宿泊所的なものもあり、又は宿所提供施設的なものもある」とその課題を指摘した（同上1957:19）。『保護施設取扱指針』では第二種更生施設の収容者を、①身体上又は精神上の理由により養護及び補導を必要とする要保護者、②浮浪者、という2要件をともに備えていなければならないと規定した。浮浪者には養老施設や救護施設など様々な対象者が含まれおり、単に浮浪者というだけでは対象者にしないことを示した。そのうえで第二種更生施設は「特に養護及び補導を必要」とする浮浪者を収容し、養護・補導によって「自立更生を援助する」施設として位置付けた（同上1957:119）。第二種更生施設は「自立更生」可能な稼働年齢層の浮浪者を選別収容する施設として再編が図られた。

更生施設の再編整備が行われた昭和30年頃以降、救護施設など他施設転換が進み、更生施設は減少していく。更生施設は1953年には全国に106施設あったが、1967年には24施設まで減少した【表2】。その後、1966年7月1日に「救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する基準」（厚生省令第18号）によって保護施設の最低基準が設定され、同年12月15日の厚生省社会局長通達「救護施設、更生施設、授産施設及び宿所提供施設の設備及び運営に関する最低基準の施行について」において第一及び第二種更生施設の2区分は廃止された。これに伴い更生施設は「身体上又は精神上の理由により養護及び補導を必要とする要保護者を収容する施設」と規定された。

表2 保護施設の年次推移

施設の種類	1951年 (S26)	1953年 (S28)	1955年 (S30)	1957年 (S32)	1959年 (S34)	1961年 (S36)	1963年 (S38)	1965年 (S40)	1967年 (S42)	1969年 (S44)	1971年 (S46)	1973年 (S48)	1975年 (S50)	1977年 (S52)	1979年 (S54)	1981年 (S56)
更生施設	79	106	87	77	69	51	44	40	24	23	22	16	16	17	16	17
救護施設	18	30	43	57	70	95	116	108	126	127	136	144	145	151	155	161
医療保護施設	148	165	118	111	...	99	98	88	79	79	71	70	72	68	68	68
授産施設	317	349	412	309	264	228	207	184	145	134	105	87	81	76	77	76
宿所提供施設	147	159	153	157	117	111	98	84	67	61	44	40	35	31	28	26
合計	709	809	813	711	520	584	563	504	441	424	378	357	349	343	344	348

(注1) 昭和46年以前は、各年12月31日現在。昭和47年以降は各年10月1日現在。

(注2) 医療保護施設の昭和32～34年は「医療施設調査」による。各年12月31日現在。昭和47年以降は各年10月1日現在。

資料出所) 厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉施設等調査報告」

(2) 京都市中央保護所における収容方式見直し

国による更生施設の再編整備が進められるなか、京都市は1955（昭和30）年7月1日に「生活保護法事務取扱規則」改正を行い、従来の中央保護所への直接入所方式から、民生安定所長（福祉事務所長）から収容委託があった者のみを取り扱う方式へ変更した。これにより民生安定所で保護所への収容保護の可否等を判断することとなった。

この収容保護取扱方法の変更により警察等から保護所への浮浪者の送り込みができなくなったため関係機関から強い批判が出た。警察が一斉取り締まりを行っても保護所への収容を希望しない者が多く、再び京都駅や東本願寺に舞い戻るという事態が生じていることへの不満は強く、関係機関は浮浪者の厳重取り締まりと保護所への強制的収容を求めている¹²⁾。

1955年9月2日の『京都新聞』は京都駅、東本願寺前の浮浪者への対応を巡って関係機関による会合（京都駅前明朗化懇談会）が開催されたことを伝えている。東本願寺・京都駅からは「浮浪者は観光京都の面汚しで、玄関口に巢食われては迷惑至極だ。善良な市民と内外人観光客のため…厳重取締って根絶に協力してほしい」との要望が出され、これを受け七条署は「警察側としても保安、防犯、衛生的見地から積極的に浮浪者の追放に協力する意向を持っている」と回答している。

一方、市下京民生安定所は「①本人が保護を求める意思表示を行い、②三千円以下の月収の場合は生活保護法を適用、中央保護所へ送れるが、それ以外は例えば浮浪者で観光客の目ざわり

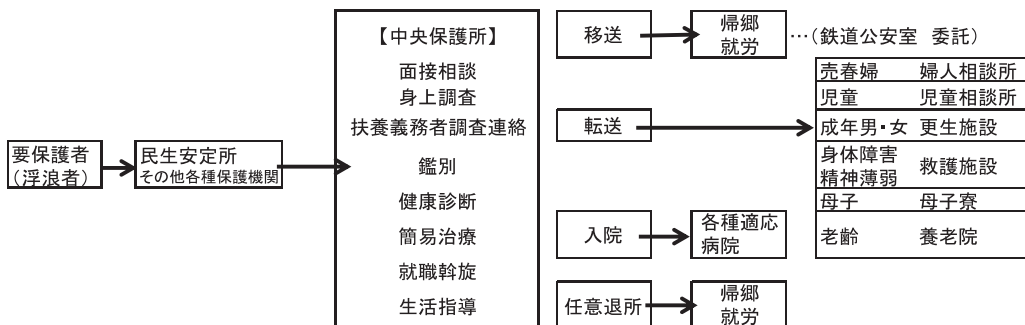
になっても収容できない」と回答した。対象者の多くは中央保護所への収容を望んでいないこと、またバタヤ等で稼いだ収入のある者も多く、生活保護法適用となる浮浪者は少ないため、浮浪者の全面受け入れは難しいという見解を示した。

そうしたなか市は1956年11月6日に「京都市中央保護所条例」の改正を行い、新たに「京都市中央保護所管理規定」を定めた。管理規定で中央保護所の目的を「生活保護法に規定する更生施設として、養護及び補導を必要とする要保護者を一時収容して生活扶助を行う」（第1条）と定めた。保護所を浮浪者を収容する第二種更生施設として「養護及び補導を必要とする要保護者」を一時収容する施設として位置づけたのである。「養護及び補導が必要な要保護者」を一時収容によって「自立更生」を図るという規定は矛盾しているが、後述するように保護所の「出口」は主に移送が想定されており、その間の一時収容が施設の目的であったことを意味する。

さらに市は1957年6月1日に収容保護取扱を改定し、保護所で「浮浪者」を一括して取り扱う方式に変更した。1955年の「生活保護法事務取扱規則」改定により、浮浪者の要保護性の確認及び保護所への収容保護手続きは民生安定所（福祉事務所）で行う方式にしたが、再び保護所の直接入所方式に変更している。一方、浮浪者以外の要保護者の保護所への収容保護は1955年改定が引き継がれ、浮浪者のみ民生安定所を通さずとも保護所で収容することを可能としている。その結果、下京民生安定所は浮浪者の収容保護に伴う事務処理のみを集中的に担うことになった。

1957年改定は一般の「要保護者」と「浮浪者」を分離し、浮浪者のみを別枠で収容保護を行うことを意味する。1957年改定によって民生安定所での浮浪者の要保護性の確認手続きは省略され、警察等から保護所へ直接的な収容保護は可能となった。国際観光都市の美観を求める要望が後押しとなり、保護所への収容が強力に進められることになったといえる。1956年「京都市中央保護所管理規定」及び1957年の収容保護取扱方法の改定により、浮浪者の取扱いは【図1】の流れで行われることとなった。

図1 京都市の民生行政における「浮浪者」の取扱系統図



資料出所：京都市中央保護所『京都市中央保護所事業概要』（1957年）をもとに筆者作成

同年9月、京都府警は市内各警察署長宛て文書「浮浪者等要保護者の取扱について」（1957年9月16日）を示し、保護所への収容手続きについて以下の説明をしている。（1）要保護者であっても「緊急を要しないもの及び昼間の健康者等」の場合は「各民主安定所に連絡又は直接本人が相談に赴くよう、正規の手続きを教示する」と定めた。（2）要保護者のうち「至急一時保護を必要と認められるもの（但し警察官職務執行法第3条により保護措置若しくは病院等に収容するものを除く）」は、「直接中央保護所に連絡の上、別添様式による引渡書により引渡す」と定めた。但し、「本人の健康状態、天候及び交通の便等より判断して付添の必要を認めないもの」は、「本人に引渡書を交付して直接中央保護所に赴かせても差しつかえない」とした。

また、1958年4月に保護所と下京区役所、京都市社協下京支部などの関係機関が協力し、京都駅構内に「浮浪者臨時生活相談所」が開設された。同年3月8日の『京都新聞』には「春の“浮浪者”追放」という見出しで、春の観光シーズンの京都駅から浮浪者をなくすために相談所を設置した経緯を伝えている。同年4月2日の『京都新聞』は、同相談所には「中央保護所、下京民生安定所の職員各1名」が臨時出張して相談に応じ、初日（4月1日）には「男性四人の相談をうけ、三人は同保護所、一人は京都保護観察所へ送り込んだ」と報じている。国際観光都市の美化・治安の観点から浮浪者を不可視化させるための対策が強く求められていたことを示すものといえる。

4. 戦後京都市における浮浪者対策の特徴

（1）京都市中央保護所の入所状況

昭和30年代、中央保護所の入所者数は【表3】のように推移した。1957年の入所者は1万人を超えており、女性入所者の比率も4割弱まで増えている。女性増加の要因として1957年4月施行の売春防止法（1956年制定）によって、遊郭を離れた女性の収容保護がなされた影響が考えられる¹³⁾。あわせて、保護所における収容保護手続き改定（1957年）、1956～1957年（年末年始）の「臨時無料宿泊所」開設による影響も考えられる。

1959年4月24日の『京都新聞』は昭和33年度の中央保護所収容者のうち2294人の入所理由、学歴、平均収容日数、出身地、精神疾患などの実態を詳しく報じている。その主な内容は、①収容者の最終学歴は新制中学卒業以下が1,775人で77.4%を占め、そのうち不就学者が300人に上ること。②中央保護所の平均収容日数は4日間（昭和32年度は8日）。③京都府・市の地元出身者が219人で最も多く、大阪、東京、兵庫、愛知、鹿児島県の出身者が100名を超えている。④精神疾患のある者が約3割（96名のうち28名が「精神分裂症など精神病」）を占めている、といった特徴を指摘している¹⁴⁾。地元・京都の出身者をはじめ、低学歴の貧困層出身者が多いこと、精神疾患のある者が高い割合を占めているのが特徴である。

表3 京都市中央保護所の男女別入所者数の推移（1946～1964年）

	男性(延人員)	女性(延人員)	女性の比率	合計(延人員)
1946(昭和21)年度	9,807	6,420	39.6%	16,227
1947(昭和22)年度	18,557	5,949	24.3%	24,506
1948(昭和23)年度	12,735	3,291	20.5%	16,026
1949(昭和24)年度	13,433	3,738	21.8%	17,171
1950(昭和25)年度	16,485	4,123	20.0%	20,608
1951(昭和26)年度	18,266	5,862	24.3%	24,128
1952(昭和27)年度	8,659	4,837	35.8%	13,496
1953(昭和28)年度	7,139	2,697	27.4%	9,836
1954(昭和29)年度	7,499	2,167	22.4%	9,666
1955(昭和30)年度	4,956	1,335	21.2%	6,291
1956(昭和31)年度	3,312	2,096	38.8%	5,408
1957(昭和32)年度	6,533	3,783	36.7%	10,316
1958(昭和33)年度	7,342	1,887	20.4%	9,229
1959(昭和34)年度	5,305	2,082	28.2%	7,387
1960(昭和35)年度	4,305	1,118	20.6%	5,423
1961(昭和36)年度	3,980	835	17.3%	4,815
1962(昭和37)年度	3,815	624	14.1%	4,439
1963(昭和38)年度	2,600	366	12.3%	2,966
1964(昭和39)年度	2,756	826	23.1%	3,582

*女性の比率（平均値）

資料出所）京都市民生局保護課他（1990）『「京都市中央保護所」再整備方針にかかる調査報告書』をもとに筆者作成

（2）中央保護所の退所状況

【図1】では中央保護所の退所先として移送・転送・入院・任意退所という4分類を想定していたが、退所者の大半は移送による他地域への送り出しであった。1959年8月20日の『京都新聞』には同年4月～8月13日の中央保護所収容者542名の約9割（487名）は就労・帰郷の名目で他地域へ移送したことを報じている。移送先は「京都駅から下り列車に乗るものが一番多く、ほぼ6割で、最近九州各地からの流れ者を送り返すケースがめっきりふえている」としている。石炭鉱業合理化臨時措置法（1955年）を起点とする炭鉱閉山等の影響を受けた九州からの失業者も含まれていたことが考えられる。

1960年4月7日の『京都日出新聞』は、1959年に保護所に一時収容された浮浪者1420名のうち「更生、養老施設に収容されたものはわずかに51人。のこりの9割以上の者は送り返しという名目で他府県に追放されている」と記している。9割以上は移送による退所としており、稼働能力があると見なされた浮浪者は中央保護所の一時収容を経て、帰郷先や就労先へ送り出されていた。

他施設での収容保護や入院が必要な者には転送や入院措置について、1955年3月21日の『京都新聞』は「収容保護を必要とする者は府洛北寮、桂母子寮、感化保護院、博愛会病院へ、独身者（青壮年）、母子（父子）、高齢者、刑余者、身体障害者、被病者などの区分別に送られる。もち論、保護所でも就職の開拓に奔走しているが、浮浪人種だけに求人は少く就労者はまれ。それに同和園、寿楽園、洛東園など市内の養老施設が満員のため保護所には常に十人以上の高齢者が待機という状況」と記している。このうち京都府洛北寮は更生施設（1961年に救

護施設「洛南寮」となる）であり、更生施設から更生施設への転送である。養老施設への転送を待つ高齢者も多く、保護所は稼働能力のない浮浪者に対する一時待機施設の役割も担っていた。

中央保護所での一時収容後、稼働能力のある者は他都市等への移送が行われたが、移送された者のなかには京阪神の保護施設を転々とする者も少なくなかったとされる。1959年3月8日の『京都新聞』は「浮浪者の中には京阪神各都市をぐるぐる回って、各地の浮浪者施設で食いつないでいるものが多く、同所（中央保護所）の調べでは全収容者のほぼ一割」に上ると報じている。保護所退所後、大阪の「梅田厚生館」で収容され、さらに神戸の「立行荘」に収容され、その後再び中央保護所に収容された事例を紹介している。そこで同年4月から京阪神三都市が毎月1回連絡をとり、「悪質な収容者のリストをつくり、三都市から完全に締め出すとともに警察へ告訴の方法も考える」と市は述べている。

移送先で仕事がなく、再び京都へ戻ってくる収容者が少なくないことから、保護所での職業開拓や「更生指導」の必要性が指摘された。1954年度の収容者の場合、定職に就き更生した者はわずか0.1%であった（『京都新聞』1955年6月2日）。そうしたなか保護所の名物所長といわれた小鴨芳一氏の所長就任期（1952年2月6日～1962年7月16日）には「収容から更生へ」をスローガンに更生指導の取り組みを始めている。1956年から内職作業が開始されたのに続き、退所時の「更生資金」を貯金する「更生貯金箱」の取り組みが始められた。1957年には更生指導の一環として保護所で洋傘修理技術や靴修理技術などの「職業補導講習会」を開催している。さらに同年に保護所内に「就職開拓班」を設置し、更生指導を強化している¹⁵⁾。しかし、就職に必要な保証人がいないといった状況が指摘されており、日雇労働ではなく定職に就いて「更生自立」できた者は一部に限られていたと見られる。当時、保護所の主たる機能は「狩り込み」に伴う一時収容と移送であった。収容した者の大半は、他地域への移送がなされており、保護所での「更生指導」はあくまで二次的機能であったのが実態といえる。

結論

本稿は中央保護所の再編整備が行われた昭和30年代に焦点をあて、一時（収容）保護を基本とする京都市の住所不定者対策の枠組みがどのように形成されてきたのか考察を行った。戦災による浮浪者問題が落ち着いた昭和20年代後半以降、中央保護所は更生施設として再編されたが、その対策は「狩り込み」と一体になったものであった。国際観光都市・京都において浮浪者は都市の美観とイメージ悪化をもたらす存在として強く認識されていた。特に稼働能力がある浮浪者の取扱いには懲罰的で、狩り込みによる検挙、中央保護所への一時収容、そして他地域への移送という流れで行われた。一方、更生施設としての「自立更生」は付随的な役割であったといえる。

保護所への収容保護を前提に、しかも一時収容を原則とする市の住所不定者に対する生活保

護行政の特殊な枠組みはこの時期に形成された。こうした更生施設での短期保護を原則とする戦後京都市の住所不定者対策の基本的枠組みは1990年代まで維持・継続された。

1986年5月28日の京都市民生局長通知「福祉事務所における住所を有しない生活困窮者等の取扱いについて」では福祉事務所が現在地保護で中央保護所への入所措置を行う場合の入所期間は「原則として3日以内」と規定している。その上で例外的に「自立更生計画及び処遇方針を樹立し、これに基づき別途入所期間を定めた者については、この限りでない」と定めた。保護所はあくまでも短期保護を原則とする施設であり、「自立更生」の援助が必要と判断された場合のみ、別途入所期間を設定できると定めている。なお、居宅保護による支援の実施は2000年頃まで待たなければならない。市が1998年に保護所で実施した「自立助長事業」の中によりやくその萌芽を見い出すことができるようになるが、1990年代以降における市の「ホームレス」対策と生活保護行政の転換については別の機会に検討を行いたい。

注

- 1) 「警察犯処罰令」では浮浪者を「一定ノ住居又ハ生業ナクシテ諸方ヲ徘徊スル者」として処罰した。
- 2) 杉本弘幸は1950年代の京都の失対労働者の実態について「京都の失対労働者の大半は地元の人々で、他地域からの新規流入者は少なく、徐々に高齢者、女性、マイノリティが中心を占めていく」と述べ、京都市は他地域からの失業者等の流入は少ないと指摘している（杉本2008:128）。但し、失対労働者の全国的傾向として地元出身者が多いと指摘されている。全日自労の調査では失対労働者の多くは地域住民として失対就労前から地元で生活していた（浜岡1979:298）。失対は民間日雇に比べ賃金水準が低く、就労日数も少ないため、失対で生計を維持するためには家賃支払いの必要のない持ち家であることも必要条件のひとつであったと考えられる。
- 3) 1946年11月17日の『朝日新聞』は「戦災には遭わなかったが京都には各都市から流れ込み浮浪者が日ごとに増えて五百名を超え、多くは京都駅を中心に旅行客のふところ目当ての物乞いや、食物せびりで命をつないでいる。戦時中、平均一ヵ月十名の行路死は、九月十三名、十月四十四名と終戦以来三百名に上っている」と記し、京都における浮浪者、行旅死亡人の急増を指摘している。
- 4) 1957年1月22日の『京都新聞』には「七条署では昨年、随時の狩込みのほか七回の大掛かりなルンペン取締りを行い、延1,097人の浮浪者を軽犯罪法違反で検挙した」と報道している。記事では1956年は大掛かりな狩込みを7回行ったとしているが、掲載を確認できた狩込みは2回のみであった【表1】。
- 5) 軽犯罪法第1条4号（浮浪の罪）「生計の途がないのに、働く能力がありながら職業に就く意思を有せず、且つ、一定の住居を持たない者で諸方をうろついたもの」、同第1条32号（田畑等侵入の罪）「入ることを禁じた場所または他人の田畑に正当な理由がなくて入った者」、鉄道営業法第37条「停車場其ノ他鉄道地内ニ妄ニ立入りタル者ハ10円以下ノ料科ニ処ス」などが適用された。
- 6) バラック集落形成とその対策は前川修の「東七条における疎開地整備事業とバラック対策」『京都部落

戦後京都市における「住所不定者」対策と更生施設——昭和30年代の「浮浪者」と「京都市中央保護所」を中心に

史研究所紀要』12号、「東七条におけるバラック対策と新幹線敷設」『部落解放研究』141号、等に詳しい。

- 7) 市の調査では京都駅裏にバラック集落が拡大した要因として、①京都駅に近く交通上便利、②「近い距離に下宿屋あるいは簡易食堂、職業安定所があり、交通上、生活上、職業上等の諸条件が比較的に移入しやすい」ことなどを指摘している（京都市住宅対策本部1958:2-3）。『京都市統計年鑑（昭和29年度版）』には下京地区に簡易旅館が52軒あると記載している（227）。
- 8) 1955年9月14日の『産経新聞』『朝日新聞』『京都新聞』など各紙は、東本願寺前に寝泊りしていた浮浪者が立ち退きに応じ「解散式」が開かれ、中央保護所へ収容される予定と伝えている。
- 9) 昭和31年10月『京都市会第6回定例会議録』160。
- 10) 1956年11月6日「京都市中央保護所条例」改正と同時に「京都市簡易宿泊所条例」を定め、「京都市簡易宿泊所」を中央保護所から分離、新たに「京都市中央簡易宿泊所」として独立させた。あわせて簡易宿泊所「山王簡易宿泊所」を南区東九条岩本町に開設した。1956年5月5日『京都新聞』は、京都市中央簡易宿泊所の1955年4月～56年3月末の年間宿泊者（延べ21,878人）の7割は日雇労働者と報じている。
- 11) 京都駅裏「バラック集落」は1959（昭和34）年度から本格的な立ち退き事業が実施され、昭和30年代後半の新幹線敷設工事に伴ってその大半が撤去され、住民の多くは市営住宅へと移った。
- 12) 記事では行政・関係機関の意見対立から「生活保護法のワク内の浮浪者以外は複雑な手続きを経て軽犯罪法で立件送庁する以外に手はなくなった」とし、保護所への収容を望まない者に対しては軽犯罪法適用による取り締まりを強化するより他ないと述べている。
- 13) 1957年2月12日の毎日新聞には「売春防止に一役 中央保護所－府婦人相談所とタイアップ」の見出しで、売春防止法の施行に中央保護所と婦人相談所の連携を強化していくことを報じている。
- 14) また、浮浪者の中には血液銀行で「売血」する者も少なくなかった。1958年9月6日の『京都新聞』は京都市南区西九条のブラッド・バンク（血液銀行）に浮浪者が集団で供血に来て、「供血グループがセミプロ化している」と報じている。血を売って生活する常習グループは約150人にのぼっている。
- 15) 管見の限り、保護所の「更生指導」の成果に関する統計資料は確認できず、その実態は不明な点が多い。

引用文献

山折哲雄（1987）『乞食の精神史』弘文堂

丸山鶴吉（1913）「浮浪者の救済」『慈善』第5編・第2号

岩田正美（1995）『戦後社会福祉の展開と大都市最底辺』ミネルヴァ書房

労働省（1984）『失業対策年鑑（昭和53年度版）』

田巻松雄（1999）「寄せ場と行政－笹島を主な事例として－」青木秀男編『場所をあけろ！－寄せ場／ホームレスの社会学』松籟社

- 川原恵子（2005）「福祉政策と女性の貧困」岩田正美・西澤晃彦編『貧困と社会的排除』ミネルヴァ書房
- 杉本弘幸（2008）「1950年代『京都』における失業対策事業・女性失対労働者・被差別部落－戦後都市社会政策とマイノリティをめぐる－」『日本史研究』547号
- 浜岡政好（1979）「労働力政策の展開と失対労働者の生活」江口英一・西岡幸泰・加藤佑治編『山谷』未来社
- 京都市社会課（1931）『京都市教育部社会課季報（No.13）』
- 京都市社会課（1938）『京都市社会事業要覧（昭和12年版）』
- 京都府社会事業協会（1936）「自由労働者に対する更生訓練所の施設」『社会時報』第6巻第10号
- 京都市児童福祉史研究会編（1990）『京都市児童福祉百年史』
- 京都府立総合資料館編（1971）『京都府百年の年表（4）社会編』
- 京都市市政史編さん委員会編（2006）『京都市政史（第5巻）資料 市政の展開』
- 京都府警察本部防犯部防犯課（1959）『犯罪統計書（昭和34年）』
- 京都市役所民生局福利課（1953）『同和地区生活実態調査報告－楽只・養正・錦林・壬生・崇仁・竹田深草』
- 京都市住宅対策本部（1958）『国鉄沿線南部バラック集落の実態調査報告』
- 馬原鉄男（1959）「部落はかくしてつくられた－京都市屋形町とその周辺」『部落』第108号、部落問題研究所
- 社会福祉施設研究会（1957）『保護施設取扱指針－生活保護法による保護施設運営指導書－』

付 記

本稿は JSPS 科研費 26380807 平成 26 年度～29 年度「緊急一時宿泊事業（シェルター事業）の実態と支援に関する総合的研究」（研究代表者 加美嘉史）における研究成果の一部である。

（かみ よしふみ 社会福祉学部）

